
DESEMPENHO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES E INDICADORES DE RENDIMENTO¹

Adhemar Paladini Ghisi²

I. INTRODUÇÃO

(NOMINATA)

Foi com grande satisfação que recebi o convite do Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas da União do Brasil, Ministro Iram Saraiva, para, na condição de palestrante, transmitir a essa qualificada platéia algumas idéias acerca de um tema que é, por certo, preocupação comum a todos presentes. Antes, todavia, de entrar no assunto não poderia deixar de reiterar a relevância do evento de que todos agora participamos.

A Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS, organização independente, autônoma e apolítica, cuja missão consiste na busca do aperfeiçoamento das entidades fiscalizadoras da América Latina e do Caribe, congrega os Tribunais de Contas e organismos similares de seus países, como membros ativos, todos permanentemente interessados no aprimoramento de suas atividades. É um dos sete grupos regionais de trabalho da INTOSAI-Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (os demais são a AFROSAI, a ARABOSAI, a ASOSAI, a SPASAI, a CAROSAI e a EUROSAI) que busca o desenvolvimento das ações de controle externo mediante troca de experiências pelo debate de questões específicas de nossa própria região. Assim, pode-se dizer que as reuniões da OLACEFS representam a regionalização das grandes questões da INTOSAI.

De importância singular, este evento conta também com a participação de representantes credenciados de entidades da mais alta expressão, como o Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos - OEA e a Organização das Nações Unidas - ONU, dentre outras, realçando sua relevância e conferindo maior dimensão às conclusões e recomendações que dele resultarem.

É de ser destacado o extremo zelo e a total dedicação da comissão organizadora do evento, sob a coordenação do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, do Tribunal de Contas da União, do Brasil, evidenciados na indicação dos temas que compõem a pauta do Encontro. Os assuntos selecionados se revestem de inegável relevância e

¹ Conferência Magna proferida na X Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS - Brasília - Brasília/DF, em 21 de novembro de 2000.

² Ministro do TCU, do Brasil.

atualidade e se caracterizam por seu quase ineditismo. Minhas congratulações a todos aqueles que colaboraram para a definição desta pauta, que não temeram ousar na indicação de temas de vanguarda, optando por não repetir, em mais uma oportunidade, questões corriqueiras, já sobejamente discutidas em outros encontros. Esse deve ser o verdadeiro sentido da existência de organizações como a OLACEFS: a busca da inovação; a indicação de caminhos a serem trilhados frente aos novos desafios que despontam a cada dia; o estímulo ao surgimento de novas correntes doutrinárias em questões pertinentes ao controle externo, mediante a troca de experiências, o amplo debate e a disseminação de informações, a partir da realidade de cada uma das instituições que dela fazem parte.

II. BREVE HISTÓRICO

Passaram os tempos em que a importância da auditoria governamental era assunto debatido exclusivamente em teses acadêmicas, dissociadas da realidade vivenciada por cada país. Nos dias atuais, a importância da auditoria governamental extrapolou o plano das discussões teóricas e, ainda que de forma intuitiva, passou a fazer parte dos quesitos discutidos pelos cidadãos comuns. A auditoria governamental desponta, no presente, como questão subjacente às conversas cotidianas sobre os níveis de corrupção governamental, sobre a ausência de resultados dos planos de governo e sobre a confiabilidade das informações relativas aos níveis de endividamento de cada país, por exemplo.

A divulgação das questões afetas às auditorias governamentais vem marcada por uma consciência cada vez maior acerca do significativo papel que desempenham - ou deveriam desempenhar - as Entidades Fiscalizadoras Superiores de cada país. Em contrapartida a esse reconhecimento - e exatamente em função dele -, têm-se multiplicado as demandas e as expectativas com respeito à atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores e ao cumprimento de seu papel no processo de desenvolvimento econômico e social dos diversos países.

Em consequência, as entidades de auditoria governamental deparam-se diariamente com novos desafios, fazendo-se necessária sua atenção permanente aos novos anseios da coletividade a que devem servir e à busca permanente do aperfeiçoamento das diversas atividades por elas desempenhadas.

Nesse cenário de desafios e cobranças sociais, característico do processo democrático, faz-se mister que as Entidades Fiscalizadoras Superiores desenvolvam sistemas permanentes de auto-avaliação, possibilitando a detecção de desvios em relação às metas traçadas ou aos resultados que delas se esperam. Vale dizer que as auditorias governamentais, destinadas à realização de auditorias de desempenho em órgãos e agências governamentais diversos, devem voltar suas atenções também para o seu ambiente interno e não descuidar da avaliação de seu próprio desempenho.

Apesar de ser um tema recorrente na literatura, a avaliação auto-referida de desempenho ainda não foi incorporada ao cotidiano da administração pública. Em parte devido à complexidade inerente às metodologias de avaliação, em parte pela desatenção dos administradores públicos, que, por desconhecimento ou desinteresse, deixam de se utilizar de um poderoso instrumento gerencial, capaz de subsidiar o

processo decisório na alocação dos escassos recursos e de fornecer à sociedade informações transparentes acerca de seu comportamento.

À exceção de alguns poucos países, sobretudo os de tradição anglo-saxônica, a avaliação de desempenho dos órgãos públicos é realizada apenas de forma esporádica, sem o rigor que caracteriza a adoção sistemática do procedimento. A esse respeito, permito-me lembrar que já no ano de 1993, o Congresso dos Estados Unidos da América aprovou o denominado *Government Performance and Results Act* (GPRA), que pode ser considerado como a pedra angular de uma série de iniciativas que vieram a ser interpretadas como uma resposta ao movimento de reforma do Estado que varreu o mundo a partir do final da década de 80. A ênfase do GPRA está na obtenção de resultados mais efetivos no processo governamental e adota, em síntese, a seguinte estratégia:

- estabelecimento de missões claramente definidas e de objetivos e metas para cada agência governamental;
- mensuração do grau de realização desses objetivos e metas;
- uso dessas informações no processo decisório do orçamento.

O GPRA significou o reconhecimento, pelo Congresso Norte-Americano, de que o processo orçamentário de alocação de recursos é significativamente limitado pela ausência de informações relativas aos próprios objetivos dos programas públicos e ao desempenho das diversas agências governamentais. Para contornar essa situação, definiu que a melhoria do sistema gerencial depende de quatro pilares:

- planejamento estratégico;
- planos e relatórios anuais de performance;
- flexibilidade gerencial; e
- orçamento direcionado para resultados.

Embora sejam reconhecidas as diferenças existentes entre a realidade daquele país e a dos demais integrantes do continente americano, não se pode concluir pelo alheamento dos demais países às propostas trazidas pelo GPRA. É desejo de toda sociedade, seja qual for o país em que a mesma se insira, que os recursos advindos dos impostos sejam otimizados. Essa otimização se dá mediante a “alocação por resultados”, ou seja, distribuem-se os recursos em função dos resultados pretéritos obtidos pelas diversas agências, na execução dos programas que lhes são afetos.

Assim, não obstante a falta de uma ação gerencial integrada por parte dos Governos, as Entidades Fiscalizadoras Superiores, pelo papel que lhes é atribuído, devem demonstrar compromisso na busca do conhecimento de seu real desempenho e na divulgação desses dados, constituindo-se em exemplo a ser seguido pelo restante da Administração Pública e em canal permanente da busca da transparência que auxilia na consolidação e manutenção das democracias.

Partindo-se da premissa, então, de que as auditorias governamentais devem realizar autoavaliações, deve-se assinalar que existem diversas técnicas pelas quais pode ser avaliado o desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores, como, de resto, de toda e qualquer organização. Todas as técnicas, entretanto, prescindem da existência de parâmetros comparativos. Não se pode falar de avaliação de resultados sem que se busque a existência de indicadores.

III. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA NA ELABORAÇÃO DE INDICADORES

O tema específico que me foi incumbido para esta oportunidade - “Desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores e Indicadores de Rendimento” - trata especificamente desse ponto, fundamental para que as Entidades de Fiscalização Superiores possam, mediante a demonstração da excelência de suas ações, buscar uma posição de destaque institucional, cada vez maior, no cenário sócio-econômico e político de cada país.

Impõe-se, portanto, a busca e a implementação de processos contínuos que nos possibilitem traduzir em parâmetros relativamente objetivos os resultados de nossas ações institucionais. Nesse sentido, como já mencionei, não se pode cogitar de avaliações objetivas de resultados sem que se elejam indicadores que possam fundamentar e sinalizar a atuação das diversas agências do governo.

Embora não pretenda, nesta oportunidade, discorrer longamente sobre as técnicas utilizadas para a montagem e a seleção de indicadores, não posso, entretanto, em nome da melhor compreensão do assunto, deixar de tecer mínimos comentários a respeito.

Conforme definição aceita e utilizada por este Tribunal de Contas da União, do Brasil, “um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”.

É importante, neste momento de conceituação, distinguir indicadores de desempenho de simples medições de desempenho. Utilizamos as medições de desempenho para verificar aspectos que podem ser direta e facilmente mensurados como, por exemplo, o número de quilômetros asfaltados ou conservados em uma rodovia, e o número de alunos matriculados em universidades públicas. Já os indicadores de desempenho são construções que se prestam a delinear o desempenho de questões nas quais não é possível a realização de simples e diretas mensurações, podendo-se mencionar, a título de exemplo, a efetividade do ensino universitário ou do sistema de saúde de um país.

Vê-se, portanto, que os indicadores se prestam à realização de medições quantitativas e/ou estatísticas de objetos de avaliação que não podem ser captados ou medidos diretamente. Assim, seriam os indicadores de desempenho que poderiam, de igual forma, auxiliar na mensuração da efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores.

Nunca é demais ressaltar que um indicador não é mais que um instrumento de conhecimento de uma realidade que se pretende avaliar e de identificação das condições reinantes no ambiente relacionado àquela realidade. Não é a realidade em si, mas uma aproximação do que está ocorrendo.

Ainda quanto aos aspectos conceituais, vale lembrar que um número não é, por si só, um indicador. Um valor cifrado somente se transforma em um indicador se é portador de algum dado informativo, quando traz implícita uma associação de idéias. A esse respeito, permito-me utilizar do exemplo trazido por Antônio Viña, em seu texto “Fundamentos de un Sistema de Indicadores Sociales”, por bem elucidar

tudo o quanto dissemos, ao comentar sobre um dos indicadores mais comumente utilizados na medicina: a temperatura corporal de uma pessoa. Não é necessário dispor-se de conhecimentos especializados em medicina para saber-se que existe uma importante diferença entre o estado de saúde de uma pessoa que tenha sua temperatura corporal medida em 36 graus e outra que a tenha em 40 graus. Com efeito, o estado “saudável” está associado à primeira temperatura, e o estado “de doença” à segunda. Veja-se, entretanto, que os simples números 36 e 40 nada informam, se a eles não corresponder uma associação biunívoca e universal: as temperaturas de 36 graus são indicativas, sempre, de estados saudáveis, e as temperaturas de 40 graus, de estados febris.

Não podem os médicos, contudo, mediante essa única informação, firmar uma convicção generalizante acerca do tipo de enfermidade que vem acometendo seus pacientes. Possuidores desse importante indicador (“o paciente está com alguma enfermidade”), farão outros tantos testes quantos forem necessários e se utilizarão de outros indicadores para precisar a enfermidade correta e a medicação a ser aplicada.

Note-se, então, que desse simples exemplo já se extrai uma regra fundamental para a utilização dos indicadores: para que os indicadores tenham aplicabilidade prática e nos conduzam a conclusões confiáveis, há que se aplicar sempre o mesmo procedimento de observação e estabelecer regras de correspondência claras e imutáveis: poucas esperanças de cura poderia ter um enfermo se cada vez que lhe medissem a temperatura, os médicos trouxessem um novo termômetro, com novas escalas, sem a definição clara da correspondência dessa nova escala com as escalas utilizadas pelos termômetros anteriormente utilizados.

Nesse sentido, mencione-se que um bom exemplo de correspondência clara entre indicadores é a fórmula de conversão das escalas de temperatura Celsius para Fahrenheit.

Assim, a utilização dos indicadores requer como pré-requisito a existência de uma certa estabilidade de procedimentos, devendo-se evitar a introdução de constantes inovações. Em face da exigência dessa perenidade, as decisões de se utilizarem indicadores devem ser precedidas de um meticuloso processo de seleção do conjunto de indicadores a ser adotado, evitando-se freqüentes substituições posteriores.

Finalmente, vale lembrar que as informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. Assim, de nada adianta dispor-se de um conjunto de dados isolados mostrando os resultados atingidos por uma instituição, se esses dados não são comparados com aqueles apresentados por instituições de natureza semelhante no mesmo período de tempo, com uma série histórica de dados da mesma instituição e/ou com metas previamente traçadas. Para que tais comparações possam ser realizadas e suas conclusões sejam válidas, é necessária a existência de séries estatísticas confiáveis e de metas bem definidas.

O bom desempenho de uma instituição está associado ao alcance de objetivos e metas estabelecidos em cinco dimensões: economicidade, eficácia, eficiência, qualidade e efetividade. A elaboração de indicadores institucionais deve buscar englobar essas cinco dimensões, podendo, obviamente, existir mais de um indicador para cada uma das dimensões. A esse respeito, do ponto de vista prático, deve-se

mencionar que os indicadores quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos: custo, tempo, quantidade e qualidade.

Mas antes que se iniciem as avaliações, propriamente ditas, existe ainda outro ponto que deve ser claramente definido: que tipo de avaliação pretendemos realizar? Na realidade, podemos simplesmente avaliar as auditorias governamentais, como um todo, ou realizar avaliações menores, dos impactos e resultados de programas específicos que foram implantados em determinadas gestões.

Assim, podemos imaginar, por exemplo, que na busca da qualidade total, que se apresenta como pano de fundo para a busca dos processos de autoavaliação das auditorias governamentais, uma determinada Instituição de Fiscalização Superior implemente novos programas, direcionados ao atendimento de demandas específicas ou do gerenciamento de questões internas que constituam óbices ao alargamento de sua eficiência institucional. Esses programas podem ser alvo de avaliações específicas, sem prejuízo de que se avalie, de forma concomitante, o resultado da Entidade de Fiscalização Superior, como um todo. Pensamos que essa seja a melhor fórmula, à busca de solução: a avaliação de cada um dos programas de melhoria contínua desenvolvidos pelas Entidades de Fiscalização Superior, aliada à avaliação geral da Instituição.

Encerrando estas considerações referentes à questão meramente teórica e preliminar, há que se ter em vista, ainda, que antes da seleção dos indicadores que pretendem aplicar, as instituições devem estar atentas para a natureza de seus trabalhos e a ideologia predominante no ambiente em que se pretende desenvolvê-los. Como mencionam Cohen e Franco:

“Os indicadores ocupam o lugar menos abstrato na pirâmide de elementos que constituem uma teoria. Isso os faz, obviamente, dependentes de todos e de cada um dos níveis superiores da mesma. É dizer que os indicadores respondem a uma certa teoria e à epistemologia em que ela se fundamenta, ainda que seja possível que determinado indicador possa ser utilizado por mais de uma teoria.”

Assim, os mesmos autores, utilizando-se dos dizeres de Pedro Demo, afirmam que a seleção de indicadores, ao representar o referencial empírico de um conceito generalizante e abstrato, “está sempre atada a pressupostos de interpretação da realidade, o que permite dizer que todo indicador inevitavelmente esconde aspectos ideológicos”.

No campo específico da auditoria governamental, o alerta de Cohen e Franco pode ser de grande valia para que não se pretenda elaborar um conjunto único de indicadores, que idealmente possa ser utilizado por toda e qualquer Entidade de Fiscalização Superior. Existem, nitidamente, pelo menos duas grandes e diferentes ideologias ligadas ao exercício da auditoria governamental, em que se ancoram os modelos de fiscalização externa presentes em todos os países aqui representados, quais sejam os Tribunais de Contas e as Controladorias. Embora existam indicadores que podem ser de utilização comum a ambos os modelos de controle, existem também, por certo, outros tantos que serão de uso específico para as instituições que adotem cada um dos referidos modelos. Mais ainda, poderão mesmo existir indicadores que sejam específicos para cada uma das instituições aqui representadas, em função da

particularidade da visão de seus dirigentes e da percepção da missão que lhes foi atribuída.

A esse respeito, vale lembrar que a estipulação de metas, que comentamos ser um dos requisitos necessários à realização de comparações e, portanto, à validação dos indicadores, decorre da fixação dos objetivos institucionais, que por sua vez são fixados em função da missão definida para cada instituição. Vê-se, pois, que os indicadores não devem ser fixados ao acaso, em um momento estanque, mas devem estar intimamente relacionados a um processo de planejamento estratégico de cada uma das instituições.

A seleção dos indicadores e sua implementação deve, como já mencionamos, levar em conta os aspectos do planejamento institucional, e pautar-se pelos seguintes critérios teóricos e práticos:

a) disponibilidade de dados: somente se pode construir um indicador se existe informação suficiente. A esse respeito, deve-se mencionar o freqüente problema da ausência de dados estatísticos com que convivem, sobretudo, os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

b) qualidade dos dados: não basta apenas que existam os dados necessários à construção dos indicadores, mas se faz necessário que esses provenham de fontes seguras, com reconhecidos e consistentes métodos de coleta.

c) comparabilidade: de nada adianta um indicador que não nos permita fazer comparações. O indicador selecionado tem que possuir abrangência tal que possa ser utilizado em diferentes âmbitos, permitindo seu cotejamento.

d) validade: o indicador deve realmente medir o que se supõe que meça. Mencione-se, a respeito, o exemplo de Cohen e Franco, que menciona como equívoco a utilização do número de médicos ou enfermeiras, ou ainda de leitos hospitalares, como um indicador do estado de saúde da população. Apesar de obviamente equivocado, esse indicador - sem validade - ainda é largamente utilizado.

e) significado conceitual: sendo válido, o indicador deve mostrar um aspecto significativo, do ponto de vista conceitual, e não meramente incidental.

Não pretendo me alongar mais nos aspectos teóricos relativos à construção de indicadores de desempenho, pois que o assunto, para ser exaurido, costuma receber tratamento em cursos de média duração, permito-me assinalar, ainda, que o trabalho de seleção dos indicadores, no pressuposto do rigor metodológico, deve ser precedido pelas seguintes ações:

- a) definição da visão e missão da Entidade de Fiscalização Superior;
- b) definição dos objetivos estratégicos da Instituição;
- c) compreensão dos fatores críticos para o alcance dos objetivos estratégicos;
- d) elaboração de um “mapa de produtos” que contemple os principais serviços prestados pela Instituição;
- e) identificação dos produtos essenciais, dentre aqueles consignados no mapa;
- f) formulação de questões sobre a economicidade, a eficiência e a eficácia dos principais produtos;

g) seleção dos indicadores a partir das questões previamente formuladas, evitando-se a sua concentração em torno de um único produto e procurando-se fazer uma distribuição equilibrada dos mesmos, atentando-se sempre para o fato de que os indicadores de desempenho devem ser comparativos;

h) fixação de metas de desempenho relacionadas a cada um dos indicadores selecionados, que serão posteriormente aferidas.

IV. INDICADORES APLICÁVEIS ÀS INSTITUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIORES

Pelos motivos já colocados nesta exposição, não ousou me aventurar na discussão de quais seriam os possíveis indicadores de rendimento a serem adotados pelas auditorias governamentais. Estou certo de que cada uma das Instituições de Fiscalização Superiores, dentro da missão institucional que lhe foi definida, saberá escolher os melhores caminhos para a definição de seu próprio conjunto de indicadores. Ademais, o assunto está, ainda, a compor o Tema 2 desta 10ª Assembléia Geral e será presidido pela Controladoria Geral da República da Bolívia, atuando como moderador a Corte de Contas da República de El Salvador, competindo sua relatoria à Controladoria Geral da República de Honduras. Não tenho dúvidas, assim, de que as mencionadas Entidades de Fiscalização Superior, sempre zelosas e atuantes nas Assembléias Gerais desta Organização, com grande propriedade poderão discorrer sobre aspectos que não tenham recebido o tratamento adequado nessa nossa abordagem inicial e introdutória ao assunto.

Posso, contudo, mencionar, a título de exemplo, que o Tribunal de Contas da União do Brasil está, no momento, trabalhando com proposta de medir seu desempenho a partir da utilização dos seguintes parâmetros, elaborados com o intuito de abarcar quatro critérios distintos:

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. Foco no Cliente | Parâmetros:
1. nível de satisfação dos clientes
2. nível de atendimento aos clientes
3. total de eventos para orientação pedagógica |
| 2. Gestão de Processos | Parâmetros:
4. tempo médio de tramitação de processos
5. total em estoque de processos com prazos vencidos
6. total de processos apreciados
7. total de processos autuados
8. percentual do total de recomendações acompanhadas
9. percentual do total de recursos públicos fiscalizados |
| 3. Gestão da Informação | Parâmetros:
10. total de indicadores monitorados |
| 4. Resultados | Parâmetros:
11. valores recuperados aos cofres públicos
12. benefícios indiretos resultantes das auditorias |

A partir da enunciação desses parâmetros, vislumbra-se claramente a intenção do Tribunal de Contas da União de avaliar seu desempenho a partir da utilização de duas ferramentas distintas, que fizemos questão de anteriormente diferenciar: as medições de desempenho e os indicadores de desempenho. Nesse sentido, é de se notar que o Tribunal de Contas da União tanto fará a simples coleta de números, que por si só já permitem comparações dos resultados alcançados com as metas traçadas (medições de desempenho), como precisará elaborar indicadores, para utilizar em relação àquelas valorações que não podem ser aferidas por intermédio de simples medições.

Vê-se, pois, que a Entidade de Fiscalização brasileira vem discutindo a perspectiva de adotar um conjunto de doze parâmetros, entre indicadores e simples medidores de desempenho, que abrangem suas competências principais: a da realização de fiscalizações e a do julgamento de processos de tomadas e prestações de contas.

Embora não seja possível uma generalização, como já assinali, em razão das peculiaridades inerentes a cada uma das Entidades de Fiscalização Superiores, creio que alguns dos parâmetros adotados pelo Brasil bem poderiam ser utilizados por qualquer auditoria governamental, por ser de caráter abrangente a todas, independentemente do modelo de fiscalização adotado. Nesse sentido, destaco o “nível de satisfação dos clientes”, o “percentual do total de recursos públicos fiscalizados” e os “benefícios indiretos resultantes das auditorias”.

Novamente a título exemplificativo, menciono que o National Accounting Office (NAO), Entidade de Fiscalização Superior do Reino Unido, tem como seu principal indicador a quantificação de recursos economizados em relação à quantidade de recursos despendidos pela Instituição. A meta fixada pela Instituição, que girava em torno de 7 para 1 (sete unidades monetárias economizadas para cada uma unidade monetária despendida pelo NAO), encontra-se em vias de ser reformulada, passando de 9 para 1. Registre-se, por oportuno, que esse tipo de indicador, embora possa ser considerado como “ideal” para medir o desempenho das Entidades de Fiscalização Superior que adotem os modelos de Controladorias ou Auditorias Gerais, não pode ser presumido como o mais indicado para a medição do desempenho dos Tribunais e Cortes de Contas, que possuem outras funções, além daquela simplesmente destinada a verificar a economicidade e a eficácia da aplicação dos recursos públicos. De fato, no bojo do processo democrático, os Tribunais de Contas possuem, também, a função de dizer à sociedade acerca da legalidade das despesas realizadas e da correção dos atos de uma gestão. Nesse sentido, observo que podem ocorrer atos praticados de forma contrária àquela prescrita em lei, que não tenham necessariamente conduzido ao desperdício de recursos públicos (citem-se como exemplos, no caso brasileiro, a contratação de servidores públicos sem a realização de prévio concurso público e a realização de compras sem a existência de procedimento licitatório). O trabalho dos Tribunais e Cortes de Contas destinado à detecção de atos dessa espécie não entrariam na quantificação apresentada pelo referido indicador, adotado pelo NAO.

V. CONCLUSÃO

Nos dias atuais, a sobrevivência das instituições, públicas ou privadas, depende de sua capacidade de identificar mudanças e adaptar-se às circunstâncias exigidas pelos ambientes interno e externo. Esse processo de mudanças, por sua vez, adquiriu uma dinâmica toda especial, a partir da onda globalizante que invadiu o mundo, sobretudo a partir do final dos anos oitenta, impondo-lhe um ritmo nunca antes observado na história do homem.

O fluxo de capitais, enormemente facilitado pelas modernas técnicas de transmissão de dados, da mesma forma que possibilita a falência de empresas em questão de minutos, é capaz de abalar a economia dos países em poucos dias. A massificação da Internet eliminou as fronteiras físicas que impediam o acesso de todo e qualquer cidadão a informações vindas de locais distantes: hoje, podemos, de nossos escritórios ou residências, acessar as informações veiculadas pelos maiores jornais do mundo. E mais, as informações nos chegam praticamente ao tempo em que os fatos estão ocorrendo.

A Internet democratizou, em definitivo, o acesso ao conhecimento. Essa democratização, que nos traz incontáveis benefícios, de igual forma nos impõe uma permanente vigilância sobre os rumos adotados em nossas próprias organizações. Devemos lembrar-nos que se de um lado olhamos com facilidade para os acontecimentos do mundo, de outro o mundo nos observa, com igual facilidade, transparência e ... cobrança.

A cobrança social é, nos tempos contemporâneos, permanente, e não mais fruto de episódios políticos pontuais. No mundo atual, não sobram espaços para organizações auto-referidas e obsoletas. Não é necessário ser visionário para perceber que no mundo do século XXI não sobreviverão as organizações que não se adaptarem às necessidades e exigências de seus clientes. No setor público, não mais serão aceitas as instituições que não conseguirem demonstrar, de forma clara e inequívoca, os benefícios que proporcionam à população.

A gestão por meio de indicadores tem como essência a busca do aprimoramento das instituições mediante a percepção de suas ações e a comparação de seus resultados com parâmetros previamente estabelecidos. No entanto, trabalhar com indicadores pode exigir a mudança dos padrões tradicionalmente seguidos pelas auditorias governamentais. Tais mudanças nem sempre podem ser promovidas, com a intensidade requerida, em curtos espaços de tempo, pois que envolvem não apenas alterações nos padrões gerenciais, mas requerem também a assimilação de uma nova cultura organizacional.

Ao final, como alerta, queremos salientar que os indicadores devem, em tese, se prestar sempre à busca incessante da melhoria do desempenho das instituições. Não obstante, por serem parâmetros comparativos, são balizados, em grande parte, pelas metas da instituição. Se as metas institucionalmente definidas não forem adequadas e realistas, os resultados apresentados pelos indicadores poderão expressar uma falsa realidade: metas superestimadas poderão conduzir à falsa conclusão de que as Instituições não vêm trabalhando a contento; metas subestimadas poderão levar à inverídica conclusão de que a Instituição apresentou um desempenho mais que satisfatório.

A definição das metas, portanto, é, como já dissemos, de vital importância para a compreensão dos resultados apresentados pelos indicadores.

Não pretendo me alongar mais. É tempo de encerrar estas considerações e de deixar que as questões suscitadas nesta oportunidade sejam aprofundadas e melhor debatidas pelo Plenário desta Assembléia, com a certeza de que serão enriquecidas pelos valiosos subsídios trazidos por todas as Entidades de Fiscalização Superiores aqui reunidas, especialmente por aquelas que foram previamente designadas para o trato deste assunto, a Controladoria Geral da República da Bolívia, a Corte de Contas da República de El Salvador e a Controladoria Geral da República de Honduras.

A todos os que nos honraram com sua presença e dedicaram sua atenção, nossos sinceros agradecimentos e votos para que essa X Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS seja plenamente exitosa em seus altos objetivos e marcada pelo fortalecimento do Controle Externo em benefício da gente de nossos países.

BIBLIOGRAFIA

- BOULAND, Heber. Evaluating Results of Government Programs. The GAO Review. Fall 1973.
- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. Evaluation de las Políticas Sociales. Anais do Seminário sobre indicadores sociais e avaliação de políticas sociais. ENAP. Brasília. 1986.
- COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: Análise de Resultados e de Impactos. Revista do Serviço Público. Brasília: Abr/Jun 1998.
- DE FREITAS, Carlos Alberto Sampaio. A implementação do *Government Performance and Results Act* na administração pública dos EUA. Revista do Serviço Público. Brasília: Jul/Set 1999.
- DEMO, Pedro. Usos e Limitações dos indicadores conjunturais - Visão Social. Progress Series in Evaluation. Brasília.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Performance Measurement and Evaluation - Definitions and Relationships. Abril de 1998.
- LIMA, Dagomar Henriques, THOMSON, Mike e MENEZES, José Carlos Lobo. Quantificação de Benefícios, Uso do “Balanced score-card” e Fixação de Metas para IDs. Instituto Serzedello Corrêa. Agosto de 2.000.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Técnica de Auditoria “Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos”. Boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília. 24 Jul. 2000.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Técnica de Auditoria “Mapa de Processos”. Boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília. 24 Jul. 2000.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Proposta de Indicadores Estratégicos para o Sistema de Planejamento. Brasília. Out. 2000.
- VIÑA, Antonio. Fundamentos de un Sistema de Indicadores Sociales. Anais do Seminário sobre indicadores sociais e avaliação de políticas sociais. ENAP. Brasília. 1986.
- R. TCU, Brasília, v. 31, n. 86, out/dez 2000